



LOSBY BRUK AS  
Losbyveien 241  
1475 FINSTADJORDET

Saksbehandler, innvalgstelefon

## Omgjøring av vedtak - Opphevelse av tillatelse til veibyggning - Lørenskog 91/1 - Dammyrveien

Vi viser til vårt vedtak 14.02.2025 om å innvilge veisøknaden fra Losby Bruk, og brev herfra 16.03.2026 der vi informerer om at klagesaken vil bli behandlet på nytt på bakgrunn av Sivilombudets uttalelse.

Vi har vurdert saken på nytt og kommet til at det er grunnlag for å omgjøre vårt vedtak 14.02.2025. Nytt vedtak blir som følger:

Statsforvalterens vedtak 14.02.2025 om å innvilge veisøknaden datert 17.06.2022, er ugyldig etter fvl. § 35 første ledd bokstav c), og oppheves.

Kommunestyrets vedtak 14.05.2024 om avslag på søknad om landbruksvei oppheves.

Sivilombudet uttaler at Statsforvalteren har lagt en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2 til grunn for sitt vedtak. Som følge av dette har Statsforvalteren ikke overholdt retningslinjen i fvl. § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.

Ombudet har ikke funnet grunn til å ta stilling til om kommunens vurdering og begrunnelse i avslagsvedtaket er i tråd med utgangspunktene i landbruksveiforskriften, men ber Statsforvalteren om å vurdere dette på nytt i lys av den tolkning av landbruksveiforskriften som fremgår av uttalelsen.

Videre uttaler Sivilombudet at dersom Statsforvalteren kommer til at kommunens begrunnelse tyder på at det er mangler ved kommunens vurdering og avveining av de hensyn forskriften peker på ved



avgjørelsen om landbruksveien bør innvilges, så kan det tilsi at saken bør sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf. fvl. § 34 siste ledd.

Selv om Statsforvalterens vedtak 14.02.2025 helhetlig er en endring av kommunens avslag til en tillatelse, kan vedtaket slik det er formulert sies å være todelt, dels *opphevelse* av kommunestyrets vedtak 14.05.2024 om avslag, og dels *omgjøring* av kommunestyrets avslag til en tillatelse til bygging av landbruksvei. Vi vil i det videre, i den grad det er mulig, behandle de ulike delene av vedtaket hver for seg.

I det videre legger vi Sivilombudets forståelse av at landbruksveiforskriften § 3-2 åpner for et fritt skjønn til grunn, men vi vil likevel knytte noen innledende bemerkninger til uttalelsen.

### *Fritt skjønn*

Statsforvalteren registrerer at ombudet ser ut til å argumentere med at landbruksveiforskriften § 3-2, uten et nærmere angitt vurderingstema, legger opp til tilsvarende interesseavveininger som ellers normalt gjøres etter plan- og bygningsloven hvor vurderingen anses som et lokalpolitisk fritt skjønn, se eksempelvis premiss 79 og 99 i ombudets uttalelse. Ombudet mener samtidig at det følger av forskriften at de hensynene som er nevnt i bestemmelsen skal trekkes inn i vurderingen, selv om vurderingen ikke er avgrenset til å omfatte disse, se premiss 90.

Slik vi oppfatter ombudet trekkes det en sammenligning mellom bestemmelsen om *søknadsplikt* i landbruksveiforskriften § 3-2 og det skjønnsrommet kommunen har ved *planlegging* etter plan- og bygningsloven. Fordi unntaket fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven er begrunnet med hensynet til å unngå en dobbeltbehandling av søknader vil vi, selv om landbruksveiforskriften § 3-2 har en ordlyd preget av mer skjønnsmessige ord og uttrykk, påpeke at en mer nærliggende sammenligning ville være å se hen til hvilket skjønnsrom kommunen ville ha hatt ved en behandling av en søknad om landbruksvei etter plan- og bygningsloven. Etter plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd skal en søknad innvilges dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Kommunen er i slike tilfeller gitt en mulighet gjennom plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd (sammenholdt også med § 30-4 første ledd) til å kreve endret plassering av et tiltak som ellers er i samsvar med plan, men bestemmelsen kan, slik denne er forstått gjennom praksis, ikke gi grunnlag for et avslag på søknad om tiltaket som sådan. Slik Statsforvalteren ser det, taler det også i noen grad mot at lovgiver, gjennom skogbrukslovgivningen – som er en næringslov – har ment å utvide kommunens skjønnsmyndighet sammenlignet med den skjønnsmyndigheten kommunen er gitt ved behandling av søknader etter plan- og bygningsloven.

Vi finner videre grunn til å påpeke at ulike lover, eksempelvis plan- og bygningsloven, markaloven og naturmangfoldloven, gir anledning til å vedta ulike former for vern eller begrensninger av tillatt bruk av områder som også vil begrense grunneiers rådighet. Felles for disse er imidlertid, i motsetning til skogbruksloven med tilhørende landbruksveiforskrift, at det er gitt bestemmelser som åpner for at slike rådighetsinnskrenkninger kan utløse erstatningsplikt, se eksempelvis plan- og bygningsloven § 15 første ledd annet pkt. og markaloven § 11. En korresponderende rett til erstatning, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt, bør etter Statsforvalterens syn også ha en viss betydning for tolkning av en bestemmelse med tanke på hvilket skjønnsrom denne gir kommunen anledning til å utøve. Det kan dermed etter vårt syn også stilles spørsmål om ombudets "analogi" mellom plan- og bygningsloven og landbruksveiforskriften med hensyn til poenget om at avveininger som gjøres etter plan- og bygningsloven og at dette er et fritt skjønn, har en slik overføringsverdi som ombudet tilsynelatende legger til grunn.



## Reguleringsplan

Selv om ombudet har konkludert med at Statsforvalteren vanskelig kan kritiseres for å ha innvilget søknaden om landbruksveien uten å ta stilling til om det var krav om reguleringsplan for den aktuelle veien finner vi allikevel grunn til å knytte noen kommentarer til planpliktspørsmålet.

Selv om ombudet i premiss 38 kan oppfattes å mene at et krav om plan kan være et materielt vilkår, vil vi bemerke at plankrav av natur fremstår mer som en *prosessuell* forutsetning for at tillatelse til tiltak, som krever plan, kan gis. Slik vi ser det treffer ikke spørsmålet om planplikt, altså plikt til å utarbeide plan som legger til rette for tiltaket, dersom kommunen (på et skjønnsmessig grunnlag) ønsker å *avslå* en søknad. I slike tilfeller vil kravet om plan i prinsippet kunne (mis)brukes som en materiell avslagshjemmel selv om tiltaket (materielt sett) ikke er i strid med gjeldende (kommune)plan, jf pbl. § 21-4. Dette fordi kommunen, selv om et tiltak på grunn av sin virkning for omgivelsene utløser krav om utarbeidelse av reguleringsplan, eller der kommunen i kommuneplan har vedtatt et krav om utarbeidelse av reguleringsplan for landbruksveier, vanskelig kan ses å ha en plikt til å *vedta* en slik plan. Slik Statsforvalteren ser det, kan man dermed for landbruksveier som ønskes anlagt i områder avsatt til LNF-formål argumentere med at lovens systematikk og sammenhengen mellom lovverkene, heller tilsier at det er kommunen som eventuelt må initiere planprosess etter plan- og bygningsloven med sikte på å endre arealformålet gjennom å utarbeide og vedta en reguleringsplan inneholdende de ønskede rådighetsinnskrenkninger for aktuelt område.

Fordi en forutsetning for at en landbruksvei skal være unntatt søknadsbehandling etter pbl., er at dette er i samsvar med pbl. § 1-6 andre ledd, altså at den ikke er i strid med plan, tilsier sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og landbruksveiforskriften at kommunen har et åpenbart mer opplagt lovvalg i tilfeller der det er ønskelig å forhindre bygging av landbruksvei, nemlig ved splitte opp formålskombinasjonen LNF til egne områder for natur- eller friluftsmål gjennom reguleringsplan. Dersom kommunen har vedtatt slik reguleringsplan som forhindrer landbruksvei, vil det følgelig ikke være tilstrekkelig med en tillatelse etter landbruksveiforskriften, tiltakshaver vil da også trenge tillatelse etter pbl. For ordens skyld nevnes her at KDD i kommuneplanveilederen har gitt uttrykk for at det ikke er anledning til å forby landbruksveier i LNF-områder i *kommuneplan*, se veilederen s. 104 der det uttales:

«Utbygging av landbruksveger vil normalt ikke styres gjennom kommuneplanens arealdel. Utbyggingen av landbruksveger i landbruks-, natur- og friluftsområdene styres av forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveger av 1. juli 2015. Det kan dermed ikke gis bestemmelser etter § 11-11 nr. 1 for landbruksveger.»

Dersom kommuner i kommuneplan fastsetter et plankrav for bygging av landbruksvei i LNF-områder med den hensikt å etablere en materiell avslagshjemmel for landbruksveier som sådan, kan det på bakgrunn av det ovenstående stilles spørsmål ved om en slik bestemmelse vil være lovlig.

## Statsforvalterens vurdering av eget vedtak om omgjøring av avslag til tillatelse

Det følger av forvaltningsloven § 35 første ledd at et forvaltningsorgan i nærmere angitte tilfeller kan omgjøre eget vedtak. Bestemmelsen lyder som følger:

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom  
a. endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller



- b. underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c. vedtaket må anses ugyldig.»

I og med at Statsforvalterens vedtak må anses som todelt, jf. ovenfor, oppfatter vi at ombudets kritikk primært retter seg mot den del av vedtaket som innebærer omgjøring av kommunens avslag til tillatelse.

Vedtaket bygger på en forutsetning om at et avslag på en søknad om å få bygge en skogsbilvei krever hjemmel i lov, eller i bestemmelser vedtatt med hjemmel i lov. Når veien skal anlegges i et område avsatt til LNF-formål så må restriksjonene for veiltaket utledes fra skogbruksloven. Spørsmålet i saken ble derfor om landbruksveiforskriften ga hjemmel for å avslå søknaden fra Losby Bruk.

Landbruksveiforskriften § 3-2 andre ledd andre punktum har vært tolket som en materiell skranke for når en vei kan nektes bygget. Videre har vi lagt til grunn en forvaltningspraksis som bygger på at avveiningen mellom nærings- og miljøinteresser kan vektes mot hverandre, og at skogbruksloven skal sette klare rammer for næringens miljøansvar.

I praksis har dermed bestemmelsen i landbruksveiforskriften vært anvendt slik at kommunens adgang til å nekte, altså avslå søknaden, primært er forbeholdt de tilfeller der det ikke er tale om en reell landbruksvei, altså at den i realiteten skal tjene andre formål enn å sikre en rasjonell og regningssvarende utnyttelse av landbruksressurser, eksempelvis det som må anses som en hyttevei, men omsøkes "kamouflert" som en landbruksvei. Avslag kan også tenkes i de tilfeller der det finnes åpenbare alternative trasévalg som ivaretar hensynet til ressursutnyttelsen, men bedre ivaretar hensynet til miljøverdier og/eller prinsippene i naturmangfoldloven. Slik forstått vil vurderingen etter forskriften fortsatt inneholde skjønnsmessige avveininger, men da slik at bestemmelsen i kontekst må forstås slik at forutsetningen for bestemmelsen er at det i avveiningen bør legges tyngre vekt på hensynet til en rasjonell og regningssvarende utnyttelse av de aktuelle land/skogbruksressurser innenfor dekningsområdet for den omsøkte vei.

Sivilombudet er kommet til et annet tolkningsresultat. Om tolkningen av § 3-2 andre ledd andre punktum uttaler ombudet under avsnitt (73) - (75):

«Andre ledd andre punktum synes i noe større grad å regulere innholdet i kommunens vedtak. Bestemmelsen synes å forutsette at kommunens avgjørelse – enten den går ut på å avslå eller innvilge søknaden – må legges til rette for en «rasjonell og regningssvarende» bruk av landbruksressursene i områdene veien vil betjene. En mulig tolkning av bestemmelsen er dermed at kommunen plikter å innvilge veisøknaden

På den annen side kan bestemmelsen også forstås slik at en vei som blir bygget, må være utformet på en slik måte at veien vil åpne for en praktisk og økonomisk utnyttelse av landbruksressursene.

Selv om ordlyden er uklar, er den sistnevnte tolkningen etter ombudets syn nærliggende.»

Videre uttaler ombudet at en forvaltningspraksis som innebærer å vekte hensynet til næringsinteressene mot miljøinteressene for å bestemme utfallet av avveiningen, ikke har grunnlag i skogbruksloven. Det innebærer at loven ikke oppstiller terskler for når miljøhensyn kan begrunne et avslag. Den nærmere vektingen av hensynene og avveiningen av disse er derfor overlatt til kommunens skjønn. Vi siterer fra avsnitt (79) i uttalelsen:



«Etter ombudets syn trekker vurderingstemaets art i samme retning. Vurderingen av om veien skal innvilges, bygger etter forskriften på en avveining av ulikeartede hensyn som det er vanskelig å måle mot hverandre («inkommensurable størrelser», jf. Rt. 1995 s. 738 s. 741). Hensynet til skogbruksnæringen og de eventuelle fordelene veien vil ha for annen virksomhet og bevegelseshemmede med videre, må avveies mot den ofte negative betydningen for landskapsopplevelsen og miljøverdier, samt eventuelle turtraseer som blir skadelidende. Uten et nærmere angitt vurderingstema er det vanskelig å gi et klart svar på hvordan en slik avveining skal slå ut. Slike skjønnsmessige interesseavveininger gjøres ellers normalt gjennom arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven, hvor vurderingen anses som et lokalpolitisk, fritt skjønn.»

Slik ombudet ser det er det også lite som tyder på at lovgiver har sett for seg at skogbrukeren vil kunne ha krav på å få sin søknad innvilget i en konkret sak, slik Statsforvalteren har gitt uttrykk for i sitt vedtak. Når det ikke fremgår av bestemmelsen hva som skal til for at kommunen kan velge å enten avslå eller innvilge søknaden, så står kommunen etter ordlyden fritt i valget mellom de ulike alternativene

Det er på denne bakgrunn ombudet har vurdert om Statsforvalterens prøving er i tråd med retningslinjene i fvl. § 34 andre ledd tredje og fjerde punktum. Ombudet tar først stilling til vekten av hensynet til det lokale selvstyre for dette saksområde, og uttaler under avsnitt (99):

«Ombudet legger til grunn at behandlingen av veisøknader etter landbruksveiforskriften er et rettsområde hvor hensynet til det lokale selvstyret gjør seg gjeldende i stor grad. Som nevnt, er det snakk om en avveining av ulike og iblant motstridende hensyn – typisk landbruksinteresser opp mot natur og miljø – som kan ha stor betydning for lokalsamfunnet.»

Ombudet legger etter dette til grunn at Statsforvalteren som utgangspunkt må tillegge kommunens syn stor vekt ved behandlingen av søknader etter landbruksveiforskriften, med mindre hensyn av for eksempel nasjonal eller internasjonal betydning tilsier en annen konklusjon.

Når kommunens vurdering av søknader om bygging av skogsbilveier etter § 3-2 beror på et fritt skjønn, så skal statlige klageinstanser – som statsforvalteren – legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum.

Det kommunale selvstyre begrenser statlige klageinstanser sin kompetanse til å endre kommunale vedtak. Statsforvalteren er imidlertid ikke avskåret fra å prøve det frie skjønnet og komme til en annen konklusjon, men skal i så fall gi en særskilt begrunnelse for hvorfor det kommunale selvstyret ikke skal respekteres, jf. fvl § 34 andre ledd fjerde punktum.

I denne klagesaken har Statsforvalteren i begrunnelsen for vedtaket om omgjøring fra avslag til en tillatelse ikke lagt tilstrekkelig vekt på kommunestyrets syn på veisøknaden, og har heller ikke gitt en begrunnelse i henhold til fvl § 34 andre ledd fjerde punktum for hvorfor det kommunale selvstyret ikke i større grad ble respektert, når man sto overfor valget etter fvl. § 34 siste ledd om å treffe et endelig vedtak eller sende saken tilbake til kommunen for ny søknadsbehandling. Ombudet uttaler under avsnittene (104) og (105):

«Statsforvalteren har heller ikke pekt på eventuelle hensyn som kan begrunne hvorfor kommunens syn ikke ble vektlagt i større grad ved prøvingen.



Ombudet legger etter dette til grunn at Statsforvalterens vedtak bygger på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2. Som følge av dette har Statsforvalteren ikke overholdt retningslinjen i fvl. § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.»

Statsforvalteren konkluderer etter dette med at Statsforvalterens begrunnelse dermed tilsier at det er lagt til grunn en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften, med den konsekvens/følgefeil at det ikke er gjort en forsvarlig avveining opp mot plikten i forvaltningsloven § 34 til å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre. Vi kan ikke helt utelukke at feilen kan få betydning for det endelige resultatet i saken og vi finner derfor at vårt vedtak om omgjøring av avslag til tillatelse er ugyldig. Vilkåret i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c er følgelig oppfylt.

Selv om ugyldighetsvilkåret er oppfylt, har ikke forvaltningsorganet noen ubetinget plikt til å omgjøre vedtaket, jf. uttrykket *kan* i bestemmelsens første ledd. Ved omgjøring av en gitt tillatelse må det ved vurderingen blant annet tas hensyn til hvem som kan skyldes for feilen, om parten som har fått tillatelse har innrettet seg etter denne samt avgjørelsens art.

Statsforvalteren har etter brev 16.03.2026 til tiltakshaveren med opplysninger om at vi som følge av Sivilombudets uttalelse vil ta saken opp til ny vurdering, ikke mottatt kommentarer til dette.

Vi vil videre legge vekt på at det relativt raskt etter at Statsforvalteren omgjorde kommunens avslag, som følge av inngitt klage til Sivilombudet, den 01.04.2025 ble gitt utsatt iverksetting i saken. Dette tilsier at det ikke, slik vi oppfatter saken, kan sies å foreligge spesielt tungtveiende innrettelseshensyn som taler mot omgjøring.

Ombudet uttaler også at dersom Statsforvalteren kommer til at kommunens begrunnelse tyder på at det er mangler ved kommunens vurdering og avveining av de hensyn forskriften peker på ved avgjørelsen om landbruksveien bør innvilges, så kan det tilsi at saken bør sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf. fvl. § 34 siste ledd. Som det fremgår av det nedenstående opprettholder Statsforvalteren den del av vårt vedtak som opphever kommunens avslag. Dette innebærer at saken med dette ikke blir endelig avsluttet, og at saken må undergis ny behandling.

Endelig anser vi at sakens karakter, med til dels betydelig prinsipielle spørsmål og med potensielt irreversible konsekvenser, taler for omgjøring når Sivilombudet har konkludert med at tillatelsen er gitt basert på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2.

Statsforvalteren finner etter dette grunn til å omgjøre den del av vårt vedtak som tillater bygging av landbruksvei. Gitt tillatelse oppheves.

### **Statsforvalterens (fornyede) vurdering av kommunens vedtak**

I klagen over kommunestyrets vedtak 14.05.2024 anfører Losby Bruk at kommunens vedtak er mangelfullt begrunnet, da avslaget ikke tar utgangspunkt i vurderingstemaet etter landbruksveiforskriften.

Kommunestyret begrunner avslaget med at hensynet til naturen og landskapet veier tyngre enn hensynet til landbrukets behov for skogsbilvei, og uttaler:



«Etableringen av skogsbilveien vil være et for omfattende, permanent inngrep i naturen og landskapet i dette området. Det vil bli flere skjæringer og fyllinger langs veistrekningen, og det er planlagt flere snuplasser og møteplasser, slik at anlegget vil få stor nærvirkning. En vei inn i dette området vil etter kommunens skjønn ha svært negative konsekvenser for det kuperte landskapet.»

Kommunestyret oppsummerer det slik:

«Lørenskog kommunestyre har avslått søknaden om landbruksvei på et helhetlig grunnlag hvor natur- og friluftshensyn er veid opp mot de inngrepene en irreversibel vei vil innebære.»

Landbruksveiforskriften § 3-2 omhandler vedtakets innhold, og sier at saken som behandles etter forskriften skal undergis landbruksfaglige- og miljøfaglige vurderinger. Kommunestyret har i begrunnelsen for avslaget vurdert de miljøfaglige sidene, men de skogfaglige vurderingene fremgår ikke av begrunnelsen. Vedtaket mangler en helhetlig vurdering av veien og de interesser og arealer den skal betjene.

Losby Bruk har i vedlegget datert 20.06.2022 til søknaden, beskrevet veiens betydning for skogsdriften i dekningsområdet slik:

«Variert og nyansert skogbruk forutsetter god veidekning. Skal vi kunne drive dette etter tidens krav for tilpasning til friluftsliv med begrensning i flatestørrelse, variasjon i hogstformer og begrensning av kjørespor, er god veidekning en forutsetning. Den er svært langt fra godt nok i dag. Skal skogen kunne drives variert med ulike hogstformer, hensyn til miljø og kjøreskader, samt med minst mulig klimaavtrykk, er det ikke realistiske alternativer til å bygge veg.

Ca 50 % av skogen i dekningsområdet er ungskog og ikke minst yngre produksjonsskog. Dette er skog med behov for tiltak, spesielt tynning. Tynning er en forutsetning for senere variasjon i hogstform, inklusive lukket hogst. En vesentlig del av den eldre skogen her har en sjiktning og dimensjonsfordeling som kan være egnet for lukket hogst, forutsatt at det er nærhet til bilvei. Det ligger med andre ord godt til rette for et nyansert og variert skogbruk i dekning

Det er økende fokus og skjerpede krav til at skogbruket skal drive mer variert med større innslag av lukkede hogster, spesielt i bynære strøk. Skal vi få til slik hogstføring i dette området må veidekningen bedres.»

Losby Bruk sin beskrivelse tar opp i seg formålet med markaforskriften som er å ivareta hensynet til friluftsliv og naturopplevelser ved hogst. Veidekningen får betydning for valg av hogstmetoder og det framtidige skogbildet. Da Stortinget vedtok markaloven, ble det samtidig besluttet at hensynet til en helhetlig forvaltning av landbruket innenfor Marka skulle ivaretas. Vi siterer fra Innst. O. nr. 58 (2008-2009):

«For å oppnå en helhetlig forvaltning av Marka er det etter flertallets mening, nødvendig at Fylkesmannen i Oslo og Akershus skal behandle alle klagesaker innenfor markalovens virkeområde. Dermed samles klagebehandlingen i saker om landbrukstiltak etter plan- og bygningsloven for alle berørte fylker hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, på samme måte som dette tidligere er forutsatt for skogbrukssaker og saker etter markaforskriften.



Flertallet forutsetter videre at Landbruks- og matdepartementet gjennomfører de nødvendige endringer i landbruksvegforskriften, slik at klagemyndigheten for saker etter landbruksvegforskriften også overføres til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.»

Losby Bruk viser i søknaden til konsekvensene av skogsdrift i et kupert landskap med og uten vei. Uten vei må Losby Bruk basere seg på flatehogst, og med dagens klimaforhold gir det økt risiko for omfattende kjørespor. Tynning og lukket hogst er heller ikke et økonomisk alternativ uten vei. Når kommunestyret velger å avslå søknaden, så må begrunnelsen vise at også de skogfaglige forholdene er vurdert.

Fordi saken bærer preg av et stort offentlig engasjement som klart gir uttrykk for motforestillinger til anleggelse av landbruksvei, men som også til dels må oppfattes som ønsker om bevaring av skogen, altså motforestillinger mot hogst i seg selv, er det vanskelig å utelukke at avslaget etter landbruksveiforskriften også kan være motivert av et ønske om å forhindre eller begrense hogsten i området. Det er derfor etter Statsforvalterens syn viktig at det i kommunestyrets egen begrunnelse klart kommer frem hvordan flertallet anser at de landbruksressurser veien har betydning for, skal kunne brukes på en rasjonell og regningsssvarende måte.

Kommunestyret viser også til markaloven i begrunnelsen for ikke å ta klagen fra Losby Bruk til følge, selv om veisøknaden allerede er godkjent etter denne loven, jf. Lørenskog kommunes vedtak 12.04.2023.

Kommunestyret viser videre til en kommunal strategi for naturmangfold og legger til grunn at denne har forrang foran annen bærekraftig bruk. En slik tilnærming mangler rettslig grunnlag, ettersom en kommunal strategi ikke kan overstyre skogbrukslovens formål om å sikre et bærekraftig skogbruk gjennom en balansering av økonomiske og miljømessige hensyn. Vi siterer fra kommunestyrets flertall sin begrunnelse for å opprettholde avslaget:

«Den omsøkte landbruksveien ligger i et område i Østmarka som er fritt for synlige inngrep og utgjør et verdifullt friluftsområde. Søknaden må også vurderes mot Markaloven.

Strategi for naturmangfold i Lørenskog kommune legger til grunn: «I Lørenskog, der store deler av kommunen ligger innenfor markagrensa, er markaloven og markaforskriften viktige for å ivareta naturmangfold og friluftsliv. Natur- og friluftshensyn er styrende for praktiseringen av markaloven, og gis forrang over annen bærekraftig bruk»

Statsforvalteren vil påpeke at kommunestyrets flertall her synes å treffe et vedtak i medhold av landbruksveiforskriften og begrunne dette på en måte som gjør at vedtaket innholdsmessig kan sies om ikke å være, så i beste fall å ligge svært nær et slikt vedtak som *departementet* er gitt myndighet til å treffe i medhold av markaloven § 11.

## Konklusjon

Avveiningen mellom næringsinteressene og miljøinteressene baserer seg på et forvaltningskjønn som ikke kan kontrolleres gjennom subsumsjonen. Slike skjønsmessige avgjørelser skjerper kravene til begrunnelsens innhold. Begrunnelsen må synliggjøre hvordan skjønnet er utøvd, og vise hvordan de skjønsmessige vurderingene som ligger bak vedtaket er avveid.



I denne saken fremgår det ikke av begrunnelsen for avslaget, om kommunestyret har vurdert de skogfaglige konsekvensene ved å nekte veien. Begrunnelsen viser heller ikke vurderingen av veiens betydning for valg av hogstmetode og framtidig skogbilde.

Den mangelfulle skogfaglige vurderingen av konsekvensene av å nekte veien bygget, sammen med henvisningen til markaloven og den kommunale strategien for naturmangfold, indikerer svikt i den rettslige forståelsen av vurderingstemaet som skal ligge til grunn for et vedtak etter landbruksveiforskriften § 3-2.

Mangelfull begrunnelse utgjør en saksbehandlingsfeil som gjør det vanskelig å konkludere med at vedtaket bygger utelukkende på relevante hensyn, og at det er foretatt en forsvarlig avveining av de ulike hensynene i saken. Etter vårt syn medfører dette at kommunestyrets avslag må anses ugyldig. Det er vanskelig å utelukke at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, og det er derfor ikke grunnlag for å opprettholde vedtaket som gyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

### **Klagerett**

Når Statsforvalteren her omgjør eget vedtak, i medhold av forvaltningsloven § 35, oppstår spørsmålet om det er klagerett på hele eller deler av vedtaket.

I og med at kommunestyrets vedtak om avslag ble opphevet på grunn av sviktende begrunnelse, og denne del av Statsforvalterens vedtak opprettholdes her, slik at det ikke treffes nytt vedtak med endret resultat, er det vanskelig å se at det skulle oppstå klagerett på denne del av dette vedtaket.

Spørsmålet om klagerett ved vedtak om omgjøring (opphevelse) av en gitt tillatelse fremstår som mer tvilsomt. Der Statsforvalteren som klageinstans opprettholder opphevelsen av kommunens avslag, må kommunen behandle saken på nytt og treffe et nytt vedtak som kan påklages. Dette taler for at partenes rettssikkerhet i utgangspunktet kan ivaretas gjennom den videre saksbehandlingen.

Samtidig har parten som fikk tillatelse ved klagesaksvedtaket, en etablert forventning og dermed en legitim interesse i å få vurdert av overordnet instans både om vilkåret om ugyldighet etter forvaltningsloven § 35 bokstav c er oppfylt, og om bruken av det etterfølgende skjønnet.

Med støtte i Lovavdelingens uttalelse 11.01.1990 (JDLOV-1989-2335) har Statsforvalteren, under tvil, kommet til at avgjørelsen må anses som et enkeltvedtak. Det gis dermed klagerett over den delen av vedtaket 14.02.2025 som innebærer opphevelse av den tidligere gitte tillatelsen.

Eventuell klage må fremsettes ovenfor Statsforvalteren som skal ta stilling til klagen i henhold til forvaltningsloven § 33, og dersom vi ikke endrer vedtaket vil saken oversendes til klageinstans som i dette tilfellet er Landbruks- og matdepartementet.

### **Videre behandling**



Med tanke på at saken har pågått over lengre tid vil vi oppfordre kommunen til å gi den videre behandlingen høy prioritet. I og med at vi vurderer det slik at det må gis klagerett over vårt vedtak, kan det allikevel være hensiktsmessig å avvente et utfall av klagesak om dette vedtaket påklages.

## Vedtak

Vedtaket om å innvilge veisøknaden fra Losby Bruk er ugyldig, og oppheves, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c).

Kommunestyrets vedtak 14.05.2024 om avslag på søknad om landbruksvei oppheves.

Omgjøringen av vedtaket er et nytt «enkeltvedtak» som gir klagerett etter fvl. § 28. Klagefristen er 3 uker fra dette vedtaket er mottatt.

Med hilsen

Jan Tore Sanner  
statsforvalter

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Lørenskog kommune v/ordfører

Østmarkas Venner

Sivilombudet

Landbruks- og matdepartementet

Kommunal- og distriktsdepartementet

Dæhlin Sand Advokatfirma

Postboks 3 sentrum

Postboks 8007 Dep

Postboks 8112 Dep

0101 OSLO

0030 OSLO

0032 OSLO